

Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung

Mergel, Ines

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mergel, I. (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 162-171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Ines Mergel

Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung*

Zusammenfassung

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung umfasst die Neukonzeption von internen und externen Verwaltungsleistungen. In Deutschland ist dieses Reformvorhaben maßgeblich durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) angestoßen worden, auf dessen Grundlage bis 2022 alle Verwaltungsleistungen digital umgesetzt werden sollen. Basierend auf Interviews mit Digitalisierungsexperten der deutschen öffentlichen Verwaltung schlägt dieses Thesenpapier Verbesserungsmaßnahmen für die Umsetzung des OZG vor, so dass digitale Verwaltungsleistungen im Sinne der Nutzer neu konzipiert werden können.

Schlagworte: Digitale Transformation, Onlinezugangsgesetz, dezentrale Implementierung, Verwaltungsreform, Digitalisierung der Verwaltung

Summary

Digital transformation as a reform project of Germany's public sector

The digital transformation of public administration includes the redesign of internal and external public services. In Germany, this reform project was initiated primarily by the Online Access Act (Onlinezugangsgesetz – OZG), on the basis of which all administrative services will be digitally implemented by 2022. Based on interviews with digitalisation experts from the German public administration, this paper proposes improvements for the implementation of the OZG, so that digital administrative services can be redesigned for the benefit of the users.

Keywords: Digital Transformation, Online Access Act, decentralised implementation, administrative reform, digitalisation

1 Einleitung

Deutschland hat sich mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) seit 2017 einer neuen Form der Verwaltungsreform verschrieben. Kern des OZG ist es, den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und sie auf dem zentralen Bundesportal – einer Bündelung der Verwaltungsportale der Länder – zur Verfügung zu stellen. Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes sind „die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze“ (Onlinezugangsgesetz §2 (3)). Als Nutzer werden im Sinne des Gesetzes all diejenigen bezeichnet, die die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, dazu gehören deshalb im weiteren Sinne nicht nur Bürger¹, sondern auch andere Organisationen, wie z. B.

Unternehmen oder Vereine. Für jeden Nutzer wird ein Nutzerkonto angelegt, das zur wiederholten Identifizierung und zukünftig möglicherweise auch zum Datenaustausch genutzt werden kann. Ziel des OZG ist es, die Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, um sie zukünftig teilweise automatisch abwickeln zu können.

Für diese umzusetzende Funktionalreform wurde mit dem OZG eine zentrale politische Entscheidung getroffen. Die Umsetzung wird sowohl auf Bundesebene vorgenommen, als auch auf andere Verwaltungsebenen delegiert. Auf Bundesebene werden 14 Themenfelder bearbeitet, die von mindestens zwei Digitalisierungslaboren unterstützt werden und arbeitsteilig durch Bund, Länder und Kommunen umgesetzt werden (IT-Planungsrat, 2019). Zusätzlich wurde die Umsetzung der 575 Prozesse auf die Länder und deren Kommunen verteilt, die diese als Teil ihrer Landesportale digitalisieren.

Eine Verwaltungsreform von diesem Ausmaß – die Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen eines gesamten Staates – ist eine einzigartige Vorgehensweise, die so systematisch in keinem anderen Land umgesetzt wird. Es entstehen dadurch Spannungsfelder und organisatorische Fragen, die sich erst im Laufe der Implementierung eröffnen. Dieser Beitrag hat deshalb zum Ziel, basierend auf Einsichten aus Experteninterviews Vorschläge für die weiteren Umsetzungsschritte darzustellen.

Um zu verstehen, wie Experten die Implementierung des OZG beurteilen und welche Unsicherheiten infolge dieser Verwaltungsreformentscheidung entstehen, habe ich Experteninterviews mit insgesamt 35 Digitalisierungsexperten auf allen deutschen Verwaltungsebenen geführt. Diese in 2018 geführten halbstrukturierten Interviews involvierten Ministerialbeamte, IT-Planungsratsmitglieder und Implementierer (wie z. B. Landes-CIOs, Oberbürgermeister oder auch IT-Dienstleister), die in einem Schneeball-samplingansatz ausgewählt wurden (Bogner, Littig & Menz, 2011, Biernacki & Waldorf, 1981). Die Interviews haben zwischen 45 und 90 Minuten gedauert, wurden transkribiert und sowohl deduktiv als auch induktiv kodiert (Gioia, Corley & Hamilton, 2013). Die Daten habe ich dann im ersten Schritt thematisch mit Hilfe von QSR NVivo basierend auf der deduktiv aus der Literatur abgeleiteten Kodierungsliste ausgewertet und im zweiten Schritt induktiv offene Codes ermittelt, die dann beide zusammengeführt wurden (Saldana, 2015).

Dieser Beitrag entwickelt vier Thesen, die auf den Aussagen der Experten basieren und sich vor allem auf die nächste Stufe der Implementierung des Onlinezugangsgesetzes beziehen. Zunächst werde ich die Begrifflichkeiten vorstellen und Digitalisierung als Verwaltungsreform einordnen, dann die von den Experten geäußerten Kritikpunkte und Thesen für die weitere Umsetzung präsentieren.

2 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung als Verwaltungsreform

Das OZG ist eine zentralisiert organisierte Aufgabe, die vom Bundesinnenministerium in Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat durchgeführt wird und dezentral vor allem von den Ländern und Kommunen umgesetzt wird. Zusätzlich werden in Bundesdigital-laboren Akteure zusammengebracht, die themenspezifisch zusammenhängende Verwaltungsleistungen erarbeiten, wie z. B. das Elterngeld oder Leistungen nach dem Bun-

des Ausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Dadurch sollen die Komplexität und die Zusammenhänge der Prozesse neu durchdacht werden, so dass Prozesse im Gesamtkontext neu designt werden und nicht alleinstehend.

Viele der 575 Verwaltungsleistungen werden dezentral auf der Landes- und Kommunalebene umgesetzt, um diese dann über den zentralisierten Portalverbundansatz zukünftig für alle Kommunen zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) umgesetzt werden, nach dem die Verwaltung in ihrem eigenen Ermessen in gleich liegenden Fällen in gleicher Weise Verwaltungsleistungen ausüben sollte und die digitalisierten Verwaltungsleistungen nur an ihre individuellen lokalen Gegebenheiten anzupassen braucht.

Da jedoch nicht alle Kommunen in die Digitallabore eingebunden sind, kommt es zu Doppelarbeit, ohne dass es einen bundesweiten Austausch oder Transparenz über den Bearbeitungsstand der OZG-Umsetzung gibt (Normenkontrollrat, 2018). Zudem entstehen informelle Netzwerke, über die sich die Kommunen austauschen, da es einen mangelnden Top-Down-Informationsfluss gibt. In der Umsetzung des OZG ist es deshalb notwendig, die Potentiale zur *Aufgabenkritik* auszunutzen und zu überprüfen, wo es zu überflüssigen Aufgaben kommt und welche Optimierungspotentiale möglich sind. Allerdings fehlen vor allem auf Landes- und Kommunalebene oftmals Kompetenzen in den Bereichen Organisationsentwicklung, Service Design und Digitalisierung. Die zentrale Evaluierungs- und Koordinationsaufgabe zur Umsetzung fällt dem IT-Planungsrat als zentralem richtungsweisendem Gremium zu, um so zentralisierte Automatisierungspotentiale und Ermessensspielräume in individuellen komplexen Einzelfällen durch Automatisierung realisieren zu können. Laut Normenkontrollrat (2018) sind insbesondere diese Aufgaben noch nicht umgesetzt worden.

Um zu verstehen, welche Bedeutung das OZG tatsächlich als Verwaltungsreform in Deutschland hat, ist es wichtig, zunächst zu definieren, was das Gesetz tatsächlich anstoßen kann. Die umfassende Digitalisierung von allen Verwaltungsleistungen hat das Potential, zu einer digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung zu führen. Digitale Transformation bedeutet mehr als die Digitalisierung von analogen Leistungen und Prozessen in digitale Dienstleistungen. Im Grunde handelt es sich um eine Reformierung der öffentlichen Verwaltung, die sich nicht wie bisher auf die Verwaltungsstrukturen bezieht, sondern auf die Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung: Die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen.

Digitale Transformation ist ein ganzheitlicher Ansatz, Kernprozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung über die traditionellen Digitalisierungsbemühungen hinaus zu überarbeiten. Sie entwickelt sich entlang eines Kontinuums der folgenden drei Phasen (Mergel, Edelmann & Haug, 2019). Sprachlich werden die Begrifflichkeiten sowohl in der akademischen Literatur als auch durch Consultants und Verwaltungsmitarbeiter gleichbedeutend verwendet. Folgende Unterschiede bestehen jedoch:

1. *Digitale Bereitstellung* (engl.: *Digitization*) bezieht sich auf die einfache Transition oder Umsetzung, d. h. die Umstellung von der analogen Bereitstellung von Informationen und Formularen auf eine digitale Form. So werden bestehende Papierformulare, die den Bürgern ausgehändigt werden müssen, in Form von pdf-Dateien online zur Verfügung gestellt. Der Bürger muss das Formular zu Hause ausdrucken und in die Behörden bringen, wo er vielleicht feststellen wird, dass es nicht mehr up-to-date war.

2. *Digitalisierung* ist dann die Nutzung von Internettechnologien, um Prozesse der Verwaltungsleistung online zur Verfügung zu stellen. So können z. B. Termine bei der Kraftfahrzeugummeldung online vereinbart werden, Rechnungen im SEPA-Lastschriftverfahren online bezahlt werden oder auch der Mietspiegel in Form eines Onlinerechners genutzt werden.
3. *Digitale Transformation* fokussiert sich dagegen auf die Wandlung der Organisation als Ganzes. Dazu gehören beispielsweise die ‚digital first‘-Mentalität, so dass auch in der Verwaltung wie im Journalismus dazu übergegangen wird, Inhalte vor allem online zur Verfügung zu stellen und erst im zweiten Schritt auch über mögliche Offline-Angebote nachzudenken. Zusätzlich können sich neue Geschäftsmodelle entwickeln, mit deren Hilfe überdacht wird, wie Dienstleistungen erstellt und verteilt werden und wie sich das Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Nutzern ändern kann. Zu einer digitalen Transformation gehört auch die organisationale und kulturelle Veränderung der öffentlichen Verwaltung, bewusste Nutzerzentrierung mit einem Fokus sowohl auf interne als auch externe Nutzer, digitale Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter und die Förderung von digitalen Leadership-Fähigkeiten.

Wird digitale Transformation als Funktionalreform verstanden (Bogumil & Ebinger, 2011), dann birgt sie das Potential, eine umfassende Aufgabenkritik durchzuführen. D. h., dass in dem Neudenken der Verwaltungsleistung deren Zweck kritisch beleuchtet werden kann: Sind Aufgaben bzw. Dienstleistungen noch zeitgemäß oder sind sie bereits überflüssig geworden? Gleichzeitig kann eine Vollzugskritik geübt werden, um herauszufinden, welche Optimierungspotentiale es gibt. Dies kann im besten Fall zu dem Resultat führen, dass unnötige Verwaltungsakte wegfallen, einzelne Prozessschritte herausgelöst werden oder mit anderen kombinierbar sind.

Das Ergebnis einer solcher Reform kann die Befriedigung der Nutzerbedürfnisse sein, aber auch neue Formen der Dienstleistungserbringung, eine Erweiterung der Nutzerzahlen (Bannister & Connolly, 2014), effizientere und effektivere Prozesse durch Automatisierung von Standardleistungen (Axelsson, Melin & Lindgren, 2010) sowie Demokratisierungseffekte (Ahn & Bretschneider, 2011).

3 Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung

Derzeit werden die Potentiale der Umstrukturierung von Verwaltungsstrukturen und Aufgabenerbringung durch das OZG wie in anderen vorhergegangenen Verwaltungsreformbemühungen nicht realisiert. Im Gegenteil: Es entsteht mehr Aufwand, es fehlen mehr Kapazitäten und Kompetenzen als zuvor und es entsteht eine immer größere Abhängigkeit und eine Verschiebung der Aufgabenerledigung auf externe IT-Dienstleister. Wie kann also durch die Umsetzung des OZG auch eine digitale Transformation und damit institutionelle Veränderung herbeigeführt werden?

1. Kapazitäten und Kompetenzen zur Umsetzungsermöglichung in der öffentlichen Verwaltung schaffen

Die erste These bezieht sich darauf, dass im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes klar wurde, dass der öffentlichen Verwaltung die Kapazitäten und Kompeten-

zen fehlen, um eine Umsetzung im Sinne des Gesetzes selbstständig durchführen zu können. Wie sich in den Interviews mit den Experten gezeigt hat, entsteht dadurch eine immer größer werdende Abhängigkeit von externen Dienstleistern.

Die Umsetzung des OZG wurde ohne zusätzliche Bereitstellung von Ressourcen zur Kapazitätserhöhung oder zum Kompetenzausbau gestartet. In den meisten öffentlichen Verwaltungen ist die Ressourcenausstattung gleichgeblieben. Es sind aufgrund oftmals fehlender Personalentwicklungskonzepte und fehlender Anpassungen der Abschlüsse keine neuen Stellen für z. B. Digitalisierungsbeauftragte entstanden. Obwohl einige größere Städte diese Positionen aus dem eigenen Bestand geschaffen haben, müssen sich der Bund und die Länder die Frage stellen, ob die personellen und finanziellen Ressourcen zur Aufgabenerfüllung im Regelbetrieb ausreichend sind.

Ebenso haben sich keine Veränderungen im Laufbahnrecht ergeben, die es beispielsweise Externen mit den richtigen digitalen Kompetenzen ermöglichen könnten, vergleichsweise hoch und mit wettbewerbsfähiger Vergütung einzusteigen, um die Implementierung des OZG durchführen zu können. Da das Laufbahnrecht auf anerkannten Abschlüssen basiert und nicht auf Kompetenzen, ist das sogenannte „switching of sectors“ im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht erkennbar – d. h., dass IT-Kräfte aus dem privaten Sektor nicht in den öffentlichen Sektor wechseln (Georgellis, Iossa & Tabvuma, 2010). Eine größer werdende Abhängigkeit von externen IT-Dienstleistern und Consultants ist durch die Outsourcing-Bemühungen im Rahmen des New-Public-Management-Paradigmas bereits seit langem zu beobachten und speziell im Bereich der IT-Servicedienstleistungen werden seit Jahren die Kernkompetenzen auf externe Dienstleister verlagert (Dunleavy et al., 2006). Dadurch ist die öffentliche Verwaltung darauf reduziert, Anforderungskataloge zu erstellen, aber selber nicht an der Erstellung der digitalen Prozesse beteiligt. Durch diesen Trend sind vor allem rechtliche Kenntnisse und Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung aufgebaut worden, aber keine digitalen Kompetenzen. Dieser Trend ist auch in dem fehlenden digitalen Kompetenzaufbau im Curriculum der Verwaltungshochschulen zu erkennen.

Da Digitalisierungsstrategien oftmals fehlen, ist es schwierig, die Behördenstrukturen und -prozesse entsprechend einer optimalen Aufgabenerledigung und Strategieumsetzung zuzuschneiden. Vielfach können die Strukturen und Prozesse nicht flexibel und zügig genug angepasst werden, da Ressortprinzip und Linienverantwortung zu Verwaltungssilos geführt haben, die ohne entsprechende Anreize nicht aufgelöst werden können. So können selten kross-funktionale Teams – also Teams sowohl mit Fachkompetenzen als auch Kompetenzen im Bereich der Digitalisierung oder Projektmanagement, z. B. in Form einer Matrixorganisation - eingesetzt werden, die Prozesse in ihrer Gesamtheit analysieren und agiler auf die Umsetzung einwirken können. Diese dringend notwendige Neuordnung des Verwaltungsaufbaus mit einer entsprechenden Veränderung des physischen Aufbaus und den Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung ist bisher nicht geschehen (Bogumil & Ebinger, 2011).

Dieses Beziehungsgeflecht zwischen der öffentlichen Verwaltung, ihren kommunalen IT-Abteilungen und IT-Dienstleistern sowie einer Vielzahl von zusätzlichen Consultingfirmen kann dazu führen, dass die Werte der Verwaltung verwaschen werden. Viele externe Dienstleister transportieren ihre eigenen Wertvorstellungen und Vorgehensweisen in die öffentliche Verwaltung. Im Bereich der Digitalisierung werden oftmals Praktiken aus dem privaten Sektor in den öffentlichen Sektor transferiert:

Dazu gehören beispielsweise Hochleistungsportale, Apps oder auch die Kultur, 24 Stunden und sieben Tage pro Woche verfügbar zu sein. Dadurch besteht die Gefahr, dass Wertvorstellungen aus Consultingagenturen in den Vordergrund treten und so die Werte der öffentlichen Verwaltung verwaschen werden. Hier gibt es aus meiner Sicht die Notwendigkeit zum Aufbau von interner Digitalisierungskompetenz, die z. B. durch die Neuschaffung organisationsübergreifender Digitalisierungsbeauftragter entstehen kann: Diese müssen sowohl fachliches Prozesswissen, aber vor allem auch institutionelles Wissen haben. Nur dadurch können Prozesse einerseits im Sinne des ursprünglichen Verwaltungsaktes gesehen werden, aber auch gleichzeitig im Sinne einer übergreifenden institutionellen Verwaltungsreform umgesetzt werden.

Zu den digitalen Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter gehören ähnliche Kompetenzen, die die Europäische Union (EU) auch im Rahmen ihres Digital Competency Frameworks von mündigen Bürgern erwartet: Agile Methoden designen, damit auch langfristig die Umsetzung zur Akzeptanz innerhalb der Verwaltung führt (EU Science Hub, 2019). Verwaltungsmitarbeiter müssen sowohl neue Technologien in ihrem professionellen Umfeld kompetent einsetzen als auch mit neuen Arten von Informationen umgehen können. Digitale Kompetenzen umfassen die Informations- und Datenverarbeitungskompetenzen, Kommunikation und Zusammenarbeit mit Hilfe von neuen Technologien, die Fähigkeit, digitale Inhalte zu erstellen und zu bearbeiten, die Fähigkeit, Technologie sicher zu nutzen sowie Problemsituationen in digitalen Umgebungen lösen zu können.

Eine Möglichkeit, um die fehlenden digitalen Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung aufzubauen, sind sogenannte lokale Innovationshubs. Dies sind territoriale Verwaltungseinheiten, in denen digitale Kompetenzen gebündelt werden, Prozesskompetenzen vermittelt werden können und vor allem ad hoc Unterstützung für Tätigkeiten verfügbar sind, die bisher nicht in der öffentlichen Verwaltung vorgehalten wurden.

2. Veränderung der Verwaltungskultur muss als bottom-up-Prozess gestaltet werden

Diese zweite These ist durch Aussagen der Experten entstanden, die eine Wandlung der Verwaltungskultur zu einer agilen Verwaltung wünschen. Die Potentiale dafür müssen von den Führungskräften vorgelebt werden, diese müssen jedoch aus Sicht der Experten eine Ermöglickungskultur von unten nach oben erlauben. Notwendig dafür sind digitale Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter, um durch die Neuordnung der Verwaltungsleistungen auch die Organisationskultur der öffentlichen Verwaltung zu verändern. Neben den Verantwortungsstrukturen und dem Ressortprinzip sollte hier gefragt werden, ob die Zusammensetzung des Personals den fachlichen und strategischen Anforderungen des OZG noch Stand hält.

Veränderte Digitalisierungsstrategien können dazu führen, dass sich die Art und Weise, wie Verwaltungsleistungen erbracht werden, ändert, aber auch wie sich die Beziehungen innerhalb der Verwaltung sowie der Verwaltung zu ihren externen Stakeholdergruppen verändern. Diese internen und externen kulturellen Veränderungen der Kommunikationskultur sind nicht durch Gesetzgebungsverfahren umsetzbar, sondern entstehen als Resultat der Implementierungsaufgaben, die durch das OZG angestoßen wurden.

Ein veränderte Fehlerkultur, die sich durch die Nutzerorientierung in der Prozessentwicklung der neuzugestaltenden Verwaltungsleistungen ergibt, bedeutet auch, dass Verwaltungsmitarbeiter experimentieren müssen, um zu verstehen was ihre Nutzer be-

nötigen (IT-Planungsrat, 2019, Mergel, 2019; 2018). Sie müssen hier bestehende Schnittstellenproblematiken überbrücken, mit entsprechender Kompetenz ausgestattet werden, um Koordinationsaufgaben zu übernehmen, und Weisungskompetenz haben, so dass die auf Nutzerforschung basierten Einsichten umgesetzt werden.

3. Implementierung als Aufgabe von digitalen und agilen Führungskräften

Die dritte These bezieht sich auf die Rolle der Führungskräfte, die die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen nicht als Aufgabe der IT-Abteilung sehen sollten, sondern als umfassende Aufgabe der gesamten Organisation und insbesondere der Führungskräfte selbst (Kane et al., 2015). Dazu gehört jedoch, dass es Strukturen und Vorgehensweisen gibt, die alle Mitarbeiter und Führungskräfte dabei unterstützen, die öffentliche Verwaltung in eine agile Organisation zu verwandeln.

Agile Führung bedeutet in Bezug auf die Verwaltung, dass Führungskräfte Unterstützungsstrukturen entwickeln, die cross-funktionale Teams ermöglichen, die temporär über die Linienaufgaben zusammenarbeiten, um Verwaltungsprozesse ganzheitlich neu gestalten zu können. Dafür ist es notwendig, dass es Mitarbeitern erlaubt ist, an gemeinsamen Themen zu arbeiten und aus ihrer Linienkompetenz herauszutreten, um Querschnittsthemen mitdenken zu können (Mergel, 2016).

Agilität bedeutet auch, dass Führungskräfte entsprechende Kompetenzen erlernen, um eine Fehlerkultur in der öffentlichen Verwaltung herzustellen. Beispielsweise müssen sie Mitarbeiter aktiv darin unterstützen, an cross-funktionalen Teams mitzuarbeiten oder entsprechende Matrixorganisationen zu designen, die diese Art der Zusammenarbeit ermöglichen. Eine agile Führungskraft nimmt Teil an der Digitalisierung der Verwaltungsleistung und leitet diese nicht, d. h., dass sich besonders im deutschen Verwaltungskontext Führungskräfte nicht als richtungsweisende Autoritäten in diesen Kontexten verhalten dürfen. Stattdessen gilt es als Gleicher unter Gleichen aufzutreten, so dass in diesem organisationalen Demokratisierungsprozess alle Stimmen gehört werden können (Mergel, Gong & Bertot, 2018).

Zu der Organisation gehören dann auch die Nutzer und deren Bedürfnisse. Diese partizipatorische Nutzerzentrierung ist ein lang angestrebter Zustand nicht nur in den Design-Wissenschaften (Schuler & Namioka, 1993), sondern auch in der Verwaltungswissenschaft (Simon, 1969; 1988). Die Themen sind durch die Orientierung an juristischen Grundsätzen und der Interpretation der Gesetzgebung als Leitmotiv für die Implementierung von Verwaltungsleistungen in den Hintergrund getreten.

4. Reformpotentiale auf politischer und organisationaler Ebene nutzen

Die vierte These bezieht sich auf Aussagen der Experten, die die Umsetzung des OZG als Möglichkeit sehen, Reformpotentiale über die Digitalisierung einzelner Verwaltungsdienstleistungen hinaus zu ermöglichen. Viele der Kommunen sind beispielsweise nicht an den Digitallaboren der Bundesregierung beteiligt und bilden sich dadurch nicht automatisch weiter. Im Gegenteil: Viele Prozesse werden nicht schnell genug umgesetzt, um den Bedürfnissen der Kommunen sofort zu entsprechen. Aus diesem Grund werden zwar die verteilten Prozesse sukzessive abgearbeitet, aber parallel ist es in der Realität notwendig, analoge Prozesse frühzeitiger zu digitalisieren, als es der Zeitplan vorsieht. Dadurch entsteht tatsächlich zurzeit viel Duplizierung der Arbeit mit wenigen Replikationsmöglichkeiten. Hier müssen sich Bund und Länder besser abstimmen, um bereits Erreichtes zu skalieren und Automatisierungspotentiale zu reali-

sieren. Leistungsfähigkeit dieses Verwaltungsreformvorhabens muss notwendigerweise auf die Ausschöpfung von Skalen und Verbunderträgen basieren, so dass einmal eingesetzte Sachmittel mehrfach genutzt werden.

Bisher konnten diese Skalenerträge nicht nutzbar gemacht werden. Vielmehr entsteht Mehrarbeit, so dass möglicherweise Mitarbeiter an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen werden und die Qualität der Verwaltungsleistung zu sinken droht.

Der initiale Katalog von 575 Verwaltungsleistungen ist aus Sicht der befragten Experten nicht mit Hilfe einer Aufgabenkritik entstanden, anhand derer der Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben und auf ihr Optimierungspotential hin hätte untersucht werden müssen. Möglicherweise können Verwaltungsleistungen völlig entfallen oder in ihrer Leistungstiefe verschlankt werden, um so zu einer Entbürokratisierung beizutragen. Beispielsweise ist es unklar, warum ein Handwerker nicht einmalig einen Handwerkerparkausweis erhält, solange er als offizieller Handwerker über die Handwerkskammer angemeldet ist, anstatt immer wieder einen Handwerkerparkausweis für einzelne Projekte beantragen zu müssen.

4 Zusammenfassung

Nach allen Maßstäben hat sich die deutsche Verwaltung mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes eine umfassende Verwaltungsreform verordnet, die im Vergleich zu anderen Ländern sehr fortschrittlich ist, da sie sich durch ihre extensive Vorgehensweise auf alle Verwaltungsleistungen auf allen Verwaltungsebenen bezieht. Wie jedes Reformvorhaben muss auch die Umsetzung des OZG auf nicht-intendierte bzw. nicht-bedachte Implementierungsschritte sukzessive eingehen, damit die Investitionen dazu führen, dass die Nutzer die Verwaltungsdienstleistungen auch nutzen wollen und die Investitionen nicht verpuffen.

In vielerlei Hinsicht sind die bisherigen Umsetzungsschritte vor allem auf die mechanische Umsetzung des OZG fokussiert. Als nächste Schritte sollte der IT-Planungsrat in Zusammenarbeit mit den Kommunen daran arbeiten, die digitalen Kompetenzen ihrer Führungskräfte auszubauen und Verwaltungsmitarbeiter mit Kompetenzen und Freiräumen auszustatten, so dass sie auch eigenverantwortlich dieses Reformvorhaben angehen können. Zu den digitalen Kompetenzen der Führungskräfte gehört beispielsweise ein Verständnis für die veränderten Anforderungen und Arbeitsweisen von Bürgern. Die öffentliche Verwaltung steht einem Generationswechsel bevor – bis 2030 wird es zu einem Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung kommen. Deshalb müssen Führungskräfte schon jetzt erkennen, was zukünftige – junge – Verwaltungsmitarbeiter von ihren Arbeitgebern erwarten. Dazu zählen z. B. die Nutzung von neuen Technologien und Experimentierräume, in denen sie mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können und die Freiheit haben, neue Anwendungen zu testen, die ein Potential zur Einführung in die öffentliche Verwaltung haben.

Es fehlt zurzeit bei dieser politischen Reform jedoch der Fokus auf die Veränderung der Verwaltungskultur, die wahrscheinlich implizit angenommen wird, jedoch proaktiv gestaltet werden sollte (Blanke, 2011).

Anmerkungen

- * Diese Arbeit wurde unterstützt durch European Commission Award-Nr. 770356 mit dem Titel: Co-VAL: Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations.
- 1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Ahn, Michael & Bretschneider, Stuart (2011). Politics of e-government: E-government and the political control of bureaucracy. *Public Administration Review*, 71(3), 414-424.
- Axelsson, Karin, Melin, Ulf & Lindgren, Ida (2010). Exploring the importance of citizen participation and involvement in e-government projects: practice, incentives, and organization. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(4), 299-321.
- Bannister, Frank & Connolly, Regina (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
- Biernacki, Patrick & Waldorf, Dan (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163.
- Blanke, Bernhard (2005). Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens – Einleitung. In Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform* (XIII-XIX), 3., völlig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (2009). Introduction: Expert interviews—An introduction to a new methodological debate. In Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz: *Interviewing experts* (1-13). London: Palgrave Macmillan.
- Bogumil, Jörg & Ebinger, Falk (2011). Verwaltungsstrukturen in den Bundesländern. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform* (45-52), 4., aktualisierte und ergänzte Ausgabe, Wiesbaden: VS Verlag.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- EU Science Hub (2019). *The Digital Competence Framework 2.0*. Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework>.
- Georgellis, Yannis, Iossa, Elisabetta & Tabvuma, Vurain (2010). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 473-493.
- Gioia, Dennis A., Corley, Kevin G. & Hamilton, Aimee L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.
- IT-Planungsrat (2019). *Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats: Blaupausen für die Verwaltungsdigitalisierung*. Online verfügbar unter: <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/>
- Kane, Gerald C., Palmer, Doug, Phillips, Anh Nguyen, Kiron, David & Buckley, Natasha (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. *MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press*, (14), 1-25.
- Mergel, Ines, Noella, Edelmann & Haug, Nathalie (2019). *Defining digital transformation: Results from a discourse analysis of expert interviews*. Under review: *Government Information Quarterly*.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Verwaltung umsetzen. *Innovative Verwaltung*, (1-2), 32-33.
- Mergel, Ines (2018). Nutzerperspektive in den Vordergrund stellen. *Innovative Verwaltung*, (10), 22-24.
- Mergel, Ines (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.
- Mergel, Ines, Gong, Yiwei & Bertot, John (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298.

- Normenkontrollrat (2018). *Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen! Jahresbericht 2018 des National Normenkontrollrates*, Online verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1>
- Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138). Online verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>
- Saldaña, Johnny (2015). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Schuler, Douglas & Namioka, Aki (Ed.) (1993). *Participatory design: Principles and practices*. CRC Press.
- Simon, Herbert A. (1969). *The sciences of the artificial*. Cambridge, MA.
- Simon, Herbert A. (1988). The science of design: creating the artificial. *Design Issues*, 67-82.

Anschrift der Autorin:

Dr. Ines Mergel, Professorin für Public Administration, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Konstanz, Universitätsstrasse 10, 78464 Konstanz
E-Mail: ines.mergel@uni-konstanz.de